

人口減少社会における自治体経営

——基礎自治体の変容と課題——

大 藪 俊 志

【抄録】

本稿の目的は、地方分権一括法の施行（2000 年）以後の基礎自治体の実態、変容、課題、政府の方針などを俯瞰しつつ、人口減少社会における自治体経営の方向性を検討することにある。今日の基礎自治体には制度や実態面において著しい多様性が認められるが、近年では地方分権改革、行政改革、市町村合併などの諸課題に対処しつつ、急速に進む少子高齢化と人口減少の問題への対応も迫られるようになった。このような環境変化を受け、今後の基礎自治体のあり方をめぐる議論では、住民に最も身近な「総合的な行政主体」と捉える従来の考え方が見直され、自治体間の連携、自治体内分権、スマート自治体などの方向性が提示されるようになった。

キーワード：基礎自治体、市町村、自治体間の連携、自治体内分権、スマート自治体

はじめに

本稿は、地方分権一括法の施行（2000 年）以後の基礎自治体の実態、変容、課題、政府の方針などを俯瞰しつつ、人口減少社会における自治体経営の方向性を検討することを目的とする⁽¹⁾。

日本の地方自治制度における自治体は、基礎自治体（市町村）⁽²⁾と広域自治体（都道府県）の二層制により構成される。市町村は、都道府県が処理するものとされている事務を除き、「地域における事務」及び「その他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるもの」を担う（地方自治法第 2 条第 2 項及び第 3 項）。これを具体的にみると、公共資本（都市計画等（用途地域、都市建設）、市町村道、準用河川、港湾、公営住宅、下水道）、教育（小・中学校、幼稚園）、福祉（生活保護（市の区域）、児童福祉、国民健康保険、介護保険、上水道、ごみ・し尿処理、保健所（特定の市））、その他（戸籍、住民基本台帳、消防）の事務が挙げられ、市町村は主として地域住民の日常生活に密着した行政を担当していることが理解される⁽³⁾。

市町村のあり方に関しては、市町村合併（平成の大合併：1999～2010 年）が進展するなかで、小規模な市町村の取扱いや市町村の果たすべき役割、性格をめぐる議論が展開された⁽⁴⁾。また、政府の方針としては、地方分権改革推進委員会の第一次勧告（2008 年 5 月）が、「住民の意向の的確な反映、住民の利便性の向上、地域の活性化等の観点から、住民に身近な行政は、できる限

り、より住民に身近な地方自治体たる市町村が担うことが望ましい」と指摘したように、「補完性・近接性」の原理（基礎自治体に事務事業を優先的に配分する）が強調され、都道府県から市町村に対する具体的な事務・権限の移譲が進められるようになった⁽⁵⁾。

現行の地方自治法では、地域における行政を自主的・総合的に実施する役割を広く担う存在として自治体を位置づけている（第1条の2）⁽⁶⁾。この点、第27次地方制度調査会の答申では、市町村を基礎自治体と位置づけたうえで、住民に最も身近な総合的な行政主体、自立性の高い行政主体とするため、高度化する行政事務に的確に対処できる権限と財政基盤を充実するよう主張した⁽⁷⁾。しかしながら基礎自治体を「総合的な行政主体」とみなす視点は、大規模な市町村合併を推進した「平成の大合併」が終結した頃を境に変化するようになる。例えば、総務省の研究会（自治体戦略2040構想研究会）報告では、自治体行政の今後の方向性として、スマート自治体への転換、公共私協力・連携関係の構築といった論点とともに、圏域マネジメントと二層制の柔軟化という方向性を示し、基礎自治体＝総合的な行政主体論からの転換がみられるようになった⁽⁸⁾。

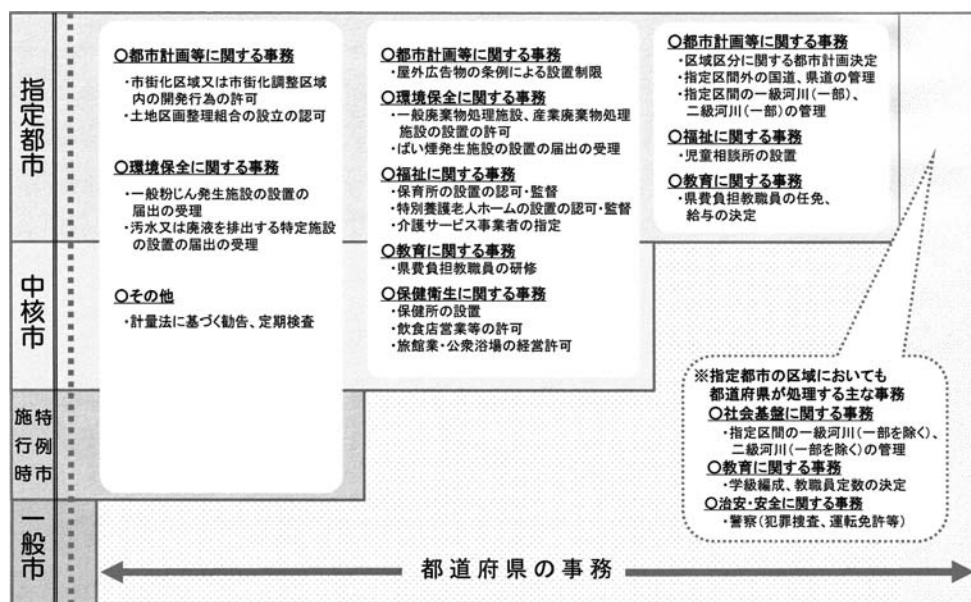
そこで本稿では、市町村、基礎自治体のあり方をめぐる議論も踏まえつつ、主に地方分権一括法の施行（2000年）以後の基礎自治体の実態、変容、直面する課題などに焦点を当て、人口減少社会における自治体経営の方向性を検討することとしたい。以下、第1節では基礎自治体の概況（制度、実態）を確認する。また、第2節では、基礎自治体をめぐる近年の環境変化に関し、地方分権改革、行政改革、市町村合併、少子高齢化と人口減少などの諸課題を検討したうえで、第3節において、基礎自治体の将来展望に関し、自治体間連携、自治体内分権、スマート自治体などの方向性を取り上げる。

1 基礎自治体の概況

今日、基礎自治体に関する制度は多様化が著しく、各類型間の差異も希釈化が進んでいる⁽⁹⁾。基礎自治体のうち市は、指定都市（政令指定都市）、中核市、施行時特例市とその他の市に区分される⁽¹⁰⁾。政令で指定された人口50万人以上の市である指定都市には、都市計画、環境保全、福祉、教育、保健衛生等の行政分野における事務配分の特例、関与の特例（知事の承認、許可、認可等の関与を要する事務に関しその関与をなくす特例）、行政組織上の特例（区（行政区）の設置、区選挙管理委員会の設置等）、財政上の特例（地方道路譲与税の増額、地方交付税の算定上所要の措置（基準財政需要額の算定における補正）、宝くじの発売など）が認められており、道府県の8割程度の事務を担う⁽¹¹⁾。また、人口20万人以上の市の申請により政令で指定される中核市は、主に民生、保健衛生、環境保全、都市計画等の行政事務を処理するほか、関与の特例（福祉に関する事務に限り指定都市と同様の関与の特例がある）、財政上の特例（地方交付税の算定上所要の措置（基準財政需要額の算定における補正））が認められている。この他、施行時特

例市は特例市制度の廃止（2015年）に伴い設けられた区分であり、特例市の事務を引き継ぎ、主に環境保全、都市計画、その他（計量法に基づく勧告、定期検査）に関する行政の事務を処理する⁽¹²⁾。これら指定都市・中核市・施行時特例市の主な事務指定は（図表1）の通りである。

図表1 指定都市・中核市・施行時特例市の主な事務指定



（出典）総務省（大都市等に関する特例：指定都市・中核市・施行時特例市の主な事務指定）
http://www.soumu.go.jp/main_content/000153148.pdf。

指定都市、中核市、施行時特例市に該当しないその他の市は、人口5万人以上であり、かつ当該市の中心の市街地を形成している区域内にある戸数が全戸数の6割以上、商工業その他の都市的業態に従事する者及びその者と同一世帯に属する者の数が全人口の6割以上、都道府県の条例で定める都市的施設その他の都市としての要件を備えていることが、市となるべき要件となっている（地方自治法第8条第1項）。また、町の場合、都道府県の条例で定める町としての要件（人口、中心市街地を形成する区域内の戸数、商工業その他都市的業態に従事する者の割合など）を満たすことが必要となる。これに対して村に関する要件は特に存在しない。なお東京都の特別区は、その歴史的経緯から市町村とは異なる扱い（法令上の特別地方公共団体）を受けているが、近年地方自治法の改正（2000年施行）に基づき都区の役割分担の原則を定めるなかで、基礎的な自治体として位置づけられることになった。

今日、全国の市町村の数は1,718（内訳は市792：町743：村183）であり、この他、東京都に23の特別区が存在する⁽¹³⁾。この基礎自治体には、制度だけでなく人口・面積などの面においても多様性がみられる。まず、人口に関しては、最大の横浜市（政令市）が3,724,844人であるのに対し、最小の東京都青ヶ島村は178人である⁽¹⁴⁾。市町村間の人口較差をみると、人口最小の

市である北海道歌志内市が3,215人であるのに対し、人口最大の町である広島県府中町は51,196人、人口最大の村である沖縄県読谷村は39,605人である。この他、特別区と指定都市の比較では、特別区の世田谷区の人口(936,828人)が、指定都市において人口最小の静岡市(691,509人)を上回っている。

また、面積に関しては、後述の市町村合併により市域が拡大した岐阜県高山市が2,177.61 km²と最大の面積であるのに対して、最小の富山県船橋村の面積は3.47 km²である⁽¹⁵⁾。都道府県の面積との比較においても、高山市の面積は香川県(1,877 km²)と大阪府(1,905 km²)の面積を上回り、東京都の面積(2,191 km²)に匹敵する。

この他、基礎自治体の財政状況にも著しい差がみられる。主要な財政指標のうち財政力指数が1.0を上回り、地方交付税交付金の不交付団体となる基礎自治体は85の市町村に過ぎない⁽¹⁶⁾。他方で、今後の財政を圧迫する可能性の度合いを示す将来負担率をみると、150%以上の高水準に達する市町村には、財政再建団体に指定された北海道夕張市(516.2%)だけでなく、広島市(199.6%)や京都市(197.4%)、北九州市(175.6%)などの指定都市までが含まれている⁽¹⁷⁾。

このような多様性をもつ基礎自治体の公共サービス供給を支える仕組みの一つが広域連携と広域連合である。広域連携には、法人の設立を要しない簡便な仕組みと別法人の設立を要する仕組みの二つの類型がある⁽¹⁸⁾。このうち前者の類型には、連携協約、協議会、機関等の共同設置、事務の委託、事務の代替執行の制度があり、連携中枢都市圏の形成に係る連携協約、消防、救急、広域行政計画、介護区分認定審査、公平委員会、障害区分認定審査、住民票の写しの交付、競艇、上水道・簡易水道に関する事務、公害防止に関する事務などを取り扱う。後者の類型には、一部事務組合と広域連合があり、ごみ処理、し尿処理、救急、消防、後期高齢者医療、介護区分認定審査、障害区分認定審査などの事務を行っている。

また広域連合は、広域にわたり処理することが適当である事務に関し、広域計画を作成して必要な連絡調整を行い総合的・計画的な広域行政を推進するため、都道府県、市町村、特別区が設置できる仕組みである⁽¹⁹⁾。広域連合の取り扱う事務は、介護保険、後期高齢者医療、産業振興、観光振興、消防、救急、病院・公立大学等の運営、ごみ処理、し尿処理など広範多岐にわたる。

2 基礎自治体を取り巻く環境の変化

次に、基礎自治体を取り巻く近年の環境変化に関し、地方分権改革、行政改革、市町村合併(平成の大合併)、人口動態など課題に焦点を当てて概観する。

〔地方分権改革〕

一連の地方分権改革の取組み(第1次・第2次)では、明治維新以来の中央集権型行政システムを改め、地域社会の多様な個性を尊重する地方分権型行政システムを構築することが目標とされ、第1次地方分権改革(1995~2001年)では、機関委任事務制度の廃止と自治体の事務の再

編、自治体に対する国の関与の見直しと新たなルールの創設などが実現した⁽²⁰⁾。

この地方分権改革の取組みでは、広域自治体との役割分担における基礎自治体優先の原則が再確認された。この点、第27次地方制度調査会（2003年）の答申は、今後の行政は「国と地方の役割分担に係る「補完性の原理」の考え方に基づき、「基礎自治体優先の原則」をこれまで以上に実現していくことが必要」としたうえで、可能な限り基礎自治体が住民に身近な事務を処理できるようにするため、国と都道府県が積極的に事務や権限を移譲すべきことを主張した⁽²¹⁾。また、地方分権改革推進委員会の第一次勧告（2008年）においても、基礎自治体に事務事業を優先的に配分する「補完性・近接性」の原理は地方自治制度の基本原則であることが強調されている⁽²²⁾。

このような議論を踏まえ、第2次地方分権改革（2006年～）では、自治体に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）、事務・権限の委譲（国→都道府県、都道府県→指定都市・市町村）などが実施された。具体的な取組みとしては、都道府県から指定都市への事務・権限の移譲（県費負担教職員の給与等の負担、県費負担教職員の定数の決定、市町村立小中学校等の学級編制基準の決定、病院の開設許可、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画 区域マスタープラン）に関する都市計画の決定など）、都道府県から中核市への事務・権限の移譲（介護サービス事業者の業務管理体制の整備を対象とした届出・立入検査等に係る事務・権限など）、都道府県から市町村への事務・権限の移譲（工場の緑地面積率等に係る地域準則の制定等、高齢者居住安定確保計画の策定など）が挙げられる⁽²³⁾。

〔行政改革〕

地方分権改革と並行して自治体行政を対象とする改革も今日まで継続的に取り組まれてきた。例えば総務省が策定した「地方公共団体における行政改革のための新たな指針」（2005年）と「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」（2006年）では、定員管理、給与の適正化、事務事業の民間委託の推進、市町村への権限移譲、出先機関の見直し、事務事業の再編・整理、公営企業の定員管理、随意契約の見直し、福利厚生事業の見直し、公会計の整備、資産債務改革など多岐にわたる改革項目について純減目標などの数値目標を設定し、計画期間（2005～2010年）中の達成を目指す「集中改革プラン」の作成を各自治体に依頼している⁽²⁴⁾。

また、諸外国に比較して普及が遅れていた NPM（New Public Management）型の改革手法も自治体行政の見直しに導入されるようになった⁽²⁵⁾。NPM は、地方分権改革推進会議の「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備に係る最終意見」（2004年）において、効率的な行財政運営を行うために必要な「新しい行政手法」と位置づけられ⁽²⁶⁾、「集中改革プラン」においても、各自治体に対し、指定管理者制度、PFI（Private Finance Initiative）、地方独立行政法人制度、市場化テストの活用による公共サービスの質の向上と経費の節減が求められた⁽²⁷⁾。

自治体行政改革の取組みの結果、市町村の職員数はピーク時の1,554,581人（1996年）から1,350,355人（2018年）にまで減少した⁽²⁸⁾。また、指定都市・市区町村の事務事業の民間委託に

関しては、本庁舎の清掃・夜間警備、案内・受付、電話交換、公用車の運転、し尿収集、一般ごみ収集、学校給食、水道メーターの検針、道路の維持補修・清掃などの現業業務、ホームヘルパーの派遣、在宅配食サービス、情報処理・庁内情報システムの維持、ホームページの作成・運営、調査・集計などの業務において、民間委託の実質率が非常に高い⁽²⁹⁾。この他、指定管理者制度は、指定都市 8,057 施設、市区町村 61,364 施設を対象に導入され、指定都市の 3,734 施設 (46.1%)、市区町村の 24,451 施設 (39.5%) において、株式会社・NPO 法人・学校法人・医療法人などの民間事業者が指定管理者に指定されている⁽³⁰⁾。

これまでの自治体における行政改革の取組みは、減量型改革（職員の定員削減、給与水準の引下げ、事務事業のアウトソーシングなど）、行政システム改革（非効率な行政活動の見直しなど）、地域経営改革（地域社会全体における公共サービスの見直しなど）という 3 つの改革類型が、適宜に組み合わせられて実行されたものといえる⁽³¹⁾。また、最近の取組みでは、住民基本台帳、税務、福祉、内部管理（庶務・財務会計）などの業務を対象として、AI（人工知能）、RPA（ロボティック・プロセス・オートメーション）などの ICT を利用した業務プロセスの改善、標準化が積極的に進められており、自治体行政の事務事業のあり方は今後更なる変貌を遂げていくものと思われる⁽³²⁾。

〔市町村の合併〕

地方分権改革と自治体行政改革が取り組まれる過程では、「平成の大合併」（1999～2010 年）とも称される市町村の合併も強力に推進された。この時期に市町村合併が実行された理由としては、地方分権の推進による自立した市町村の確立、本格的な少子高齢社会の到来に伴う公共サービスの高度化・複雑化への対応、厳しい財政状況と社会経済情勢の変化に対し適切に対応できる効率的・効果的な行政の展開の必要性などが挙げられている⁽³³⁾。

平成の大合併は、地方分権の担い手としての基礎自治体の行財政基盤の確立を目的として、手厚い財政支援（合併特例債）と国・都道府県の積極的な関与のもとで実行された。その結果、市町村の数は 3,232 から 1,727 に統合され、平均人口は 36,766 人から 68,970 人に増大（人口 1 万人未満の自治体は 1,559 から 482 に減少）、平均面積は 114.9 km² から 215.6 km² にまで拡大した⁽³⁴⁾。

平成の大合併がもたらした基礎自治体行財政への影響としては、経営中枢部門の強化、組織の専門化、専門職員（助産師、保健師、司書、学芸員など）の配置による住民サービスの維持・向上、財政基盤の強化、行政運営の効率化（職員配置・出先機関の見直し、職員総数・人件費の削減など）などが挙げられているが、他方で旧本庁が支所等となり周辺部となった旧市町村の活力の低下、旧市町村地域の伝統や文化、歴史的地名の喪失などの課題も指摘されている⁽³⁵⁾。

〔少子高齢化と人口減少〕

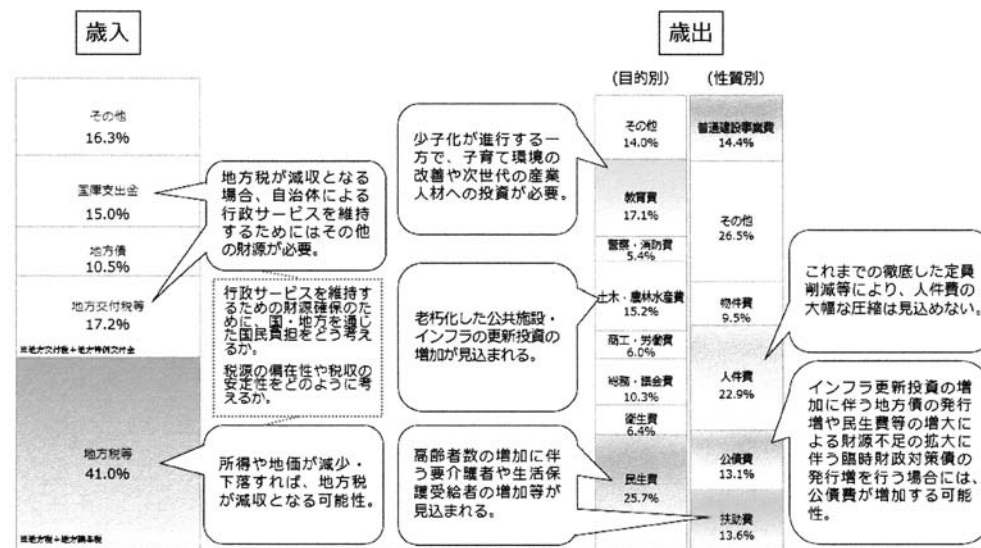
これまでに取り上げた地方分権改革、行政改革、市町村合併（平成の大合併）の取組みは、近年の人口構造の変化（少子高齢化と人口減少）への対応策ともいえる。国立社会保障・人口問題

研究所の将来推計人口によれば、2015年時点における日本の総人口（1億2,709万人）は、2040年には1億1,092万人、2053年には1億人を割り9,924万人、その後2065年には8,808万人になるものと推計され、生産年齢人口（15～64歳）の割合も51.4%へと減少する一方で、高齢化率は全人口の約38%に達するものと見込まれる⁽³⁶⁾。また、市区町村別の将来推計人口によると、2045年の総人口が2015年時点に比べて減少する自治体が1,588（全市区町村の94.9%を占める）となることが予想されており、また人口構造の変化においても、2045年に0～14歳人口の割合が低下する市区町村数が1,611（全市区町村数の95.8%）に達する一方、65歳以上の人口割合が50%以上を占める市区町村は約3割となることが見込まれている⁽³⁷⁾。

3 基礎自治体の将来展望

急速な少子高齢化と本格的な人口減少社会の到来という変化は、社会保障に係る経費の増大、地域産業の衰退、公共交通機関の縮小・撤退、生活環境の悪化（具体例として空き家・空き店舗、耕作放棄地の増加）などの問題とも連動し、地域社会の重大なリスクとなりつつある⁽³⁸⁾。また、自治体行政が直面する課題を具体的にみれば、人口構造の変化がもたらす地方税収への影響（税収の減少、支出の増大）（図表2参照）、少子高齢化と人口減少に対応するための職員体制の再構築（より少ない職員で行政運営を行う必要性）、公共施設・インフラストラクチャーの老朽化に伴う更新費用等の増大などが喫緊の課題として挙げられる⁽³⁹⁾。

図表2 人口構造の変化が地方財政に与える影響



（出典）総務省（自治体戦略2040構想研究会）第一次報告「人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか」（2018年4月）38頁の図表。

しかしながら、基礎自治体が公共サービスの供給に用いる経営資源（とりわけヒト・モノ・カ

ネ)には制約があるため、社会経済環境の変化から生じる様々な政策課題(例えば、子育て支援、医療・介護、市民の安全と安心の確保、老朽化の進む公共施設の維持・管理など広範多岐にわたる)に対処していくためには、経営資源の制約を前提としつつ、効果的かつ効率的な自治体経営の確立が求められている。

〔基礎自治体のあり方に関する議論の変化〕

近年の社会経済情勢の変化を受け、基礎自治体のあり方をめぐる議論にも変化がみられる。地方分権一括法が施行された頃(2000年代初頭)には、自治体の「総合性」とは縦割りでなく、政策過程全体に関わることがその意味するところであったが、その後、総合的な「行政主体」としての「基礎自治体」(フルセットで公共サービスを担う市町村のイメージ)を目指す議論を経て、今日では自治体間の連携と補完の重要性を強調する方向性(総合的な行政主体論からの脱却)への転換がみられる⁽⁴⁰⁾。

より具体的にみると、地方分権一括法の施行に伴う改正後の地方自治法では、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」(第1条の2)と自治体を位置づけている⁽⁴¹⁾。また、第27次地方制度調査会の答申では、基礎自治体の位置づけに関し、「住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となる必要がある」として、「これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有するものとする必要がある」と強調していた⁽⁴²⁾。

ところが基礎自治体を総合的な行政主体とみなす見方は、大規模な市町村合併が推進された平成の大合併(1999年～2010年)が終了した時期を境に、地方自治制度に関わる政策・議論では方向転換をみせることとなる。第30次地方制度調査会の答申(2013年)では「総合的な行政主体」論が取り上げられることはなくなり、最近の総務省の研究会(自治体戦略2040構想研究会)報告では、今後の基礎自治体の方向性として、スマート自治体への転換、新たな公共私相互間の協力関係による暮らしの維持などの論点とともに、地方圏における圏域マネジメントと都道府県・市町村による二層制の柔軟化という方向性が提示され、「総合的な行政主体」論に基づく市町村行政のフルセット主義からの脱却と、自治体間の連携・協力による行政課題への対応を目指す方向への転換が示されるようになった⁽⁴³⁾。そこで以下では、今後の基礎自治体の方向性として、①自治体間の連携、②自治体内分権、③自治体行政のスマート化という論点を取り上げることとしたい。

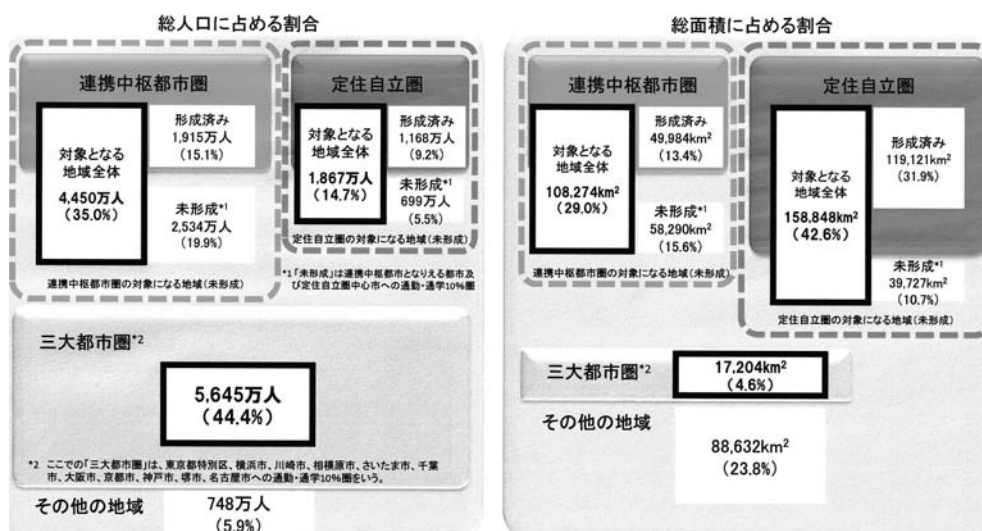
〔自治体間の連携〕

自治体間の連携に関しては、従来から連携協約、協議会、機関等の共同設置、事務の委託、事務の代替執行、一部事務組合などの広域連携の制度や広域連合の制度が広く活用されてきた。さらに近年では、新たな自治体間連携の仕組みとして定住自立圏と連携中枢都市圏の仕組みも積極的に活用されている。このうち定住自立圏は、圏域における中心市と近隣の市町村が相互連携・

協力することにより必要な生活機能の確保を図ることで、地方圏における定住の受け皿形成を目指す構想である⁽⁴⁴⁾。圏域に求められる役割には、生活機能の強化（休日夜間診療所の運営、病児・病後児保育の実施、消費生活法律相談の実施、地場産業の育成など）、結びつきやネットワークの強化（デマンドバスの運行、滞在型・体験型観光・グリーンツーリズムの推進、生活道路の整備など）、圏域マネジメント能力の強化（合同研修の実施や職員の人事交流、外部専門家の招へいなど）があり、定住自立圏に取り組む市町村に対しては、国から特別交付税による財政措置などの支援策が講じられる。

また連携中枢都市圏は、地域において相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携協約を締結することにより、圏域全体の経済成長のけん引（産学官金の共同研究・新製品開発支援、六次産業化支援など）、高次都市機能の集積・強化（高度医療の提供体制の充実、高等教育・研究開発の環境整備など）、生活関連機能サービスの向上（地域医療体制の確保、地域公共交通ネットワークの形成など）を行うことにより、少子高齢化と人口の減少が進む社会においても、一定のエリア人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成するための政策である⁽⁴⁵⁾。今日、定住自立圏と連携中枢都市圏の対象となる人口・面積が日本の国土に占める割合は、図表3の通り、人口において50%、面積において72%となっている。

図表3 連携中枢都市圏・定住自立圏及び三大都市圏の人口・面積

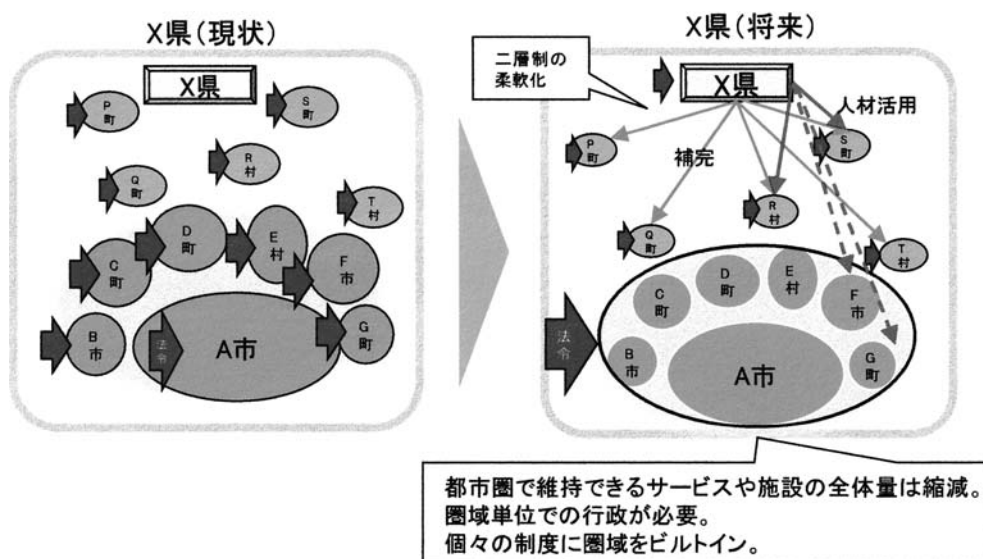


（出典）総務省（基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会）第3回事務局提出資料「三大都市圏、連携中枢都市圏、定住自立圏の人口・面積」（2018年9月21日）26頁の図表。

以上の取組みに加えて、地方圏における圏域マネジメントの形成と、都道府県・市町村から成る二層制の柔軟化も唱えられるようになった（図表4参照）⁽⁴⁶⁾。このうち圏域マネジメントの形成では、個々の市町村がフルセットで公共サービスを担う従来の考え方から脱却し、圏域（エリア）単位での行政運営を可能にする法的な枠組みを構築することにより、広域化・多様化・複雑

化する行政課題に対応するための能力（圏域ガバナンス）を高めていくことが想定されている。また、都道府県と市町村の二層制の柔軟化では、都道府県による市町村の補完・支援体制の強化、都道府県と市町村の枠を超えた専門職員の柔軟な活用、行政運営の共通基盤の構築などが求められている。

図表4 圏域マネジメントと二層制の柔軟化



(出典) 総務省（自治体戦略 2040 構想研究会）第二次報告「人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか」（2018 年 7 月）35 頁の図表。

〔自治体内分権〕

新たな公共私相互間の協力関係による暮らしの維持という方向性は、具体的にみると近年各地で取組みが進みつつある自治体内分権との関わりを有する。自治体内分権とは、自治体の権限を地域社会の実態に即して地域に移譲（地域内分権）し、地域社会の多様な主体と行政側とのパートナーシップに基づくまちづくりのシステム（地域自治の仕組み）を構築することを意味することが多い。

近年、自治体内分権に注目が集まる要因としては、少子高齢化社会の到来に伴う社会的課題への対処の必要性、財政状況の悪化などを背景とする行政と住民との連携・協働の強調、地方分権改革の進展と市町村合併の推進などにより、「地域社会の自律・自立に対する関心が高まり、その担い手としてのコミュニティへの期待が高まった」ことなどが挙げられる⁽⁴⁷⁾。

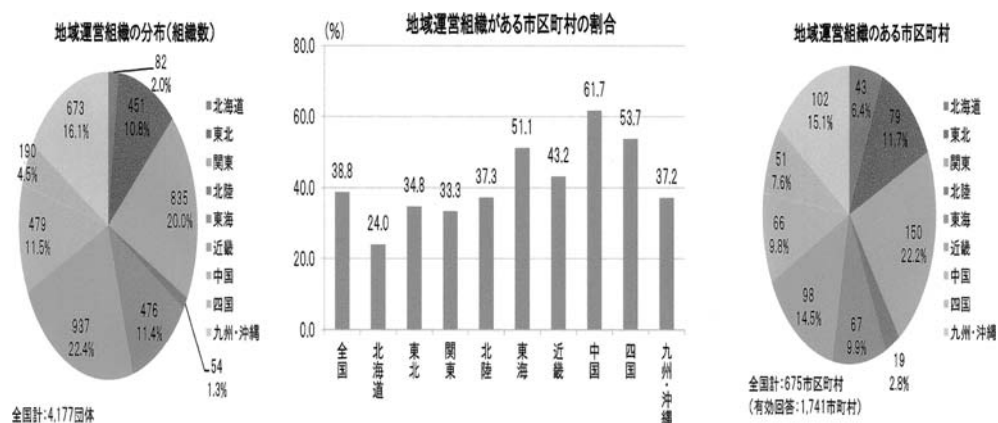
法制度に基づく自治体内分権の制度としては「地域自治区」の仕組みがある。地域自治区は、市町村の判断に基づき、住民自治の強化などを推進する観点から市町村内の一定の区域を単位として設けられるものであり、住民の意見をとりまとめる地域協議会と住民に身近な事務を処理する事務所を置くことが可能となる（現在、17の自治体において123の自治区が設置されている）。

る)⁽⁴⁸⁾。

また近年では、法制度に基づかない自治体内分権の取組みも各地で増加している。自治体内分権は活動の実態からみれば、市町村よりも狭域の区域（例えば小学校区など）を対象として、自治会・町内会などの地縁に基づく団体と、消防団・防犯組織・民生委員・老人会・婦人会・PTA・NPO など特定の目的のために活動する団体などが、行政側と連携・協働して地域社会における課題の発見と解決に取り組む事例が多い。

最近注目される自治体内分権の取組み事例としては地域運営組織の活動が挙げられる。地域運営組織は、地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織とも定義される⁽⁴⁹⁾。地域運営組織は全国に 675 市町村に 4,177 組織（法人格を持たない任意団体：約 87%，NPO 法人：約 6%）が存在する⁽⁵⁰⁾。地域運営組織は主に小学校区を活動範囲としており、市町村の補助金、構成員からの会費、公的施設の指定管理料、利用者からの利用料などを収入源として、高齢者交流サービス、声かけ・見守りサービス、体験交流事業、公的施設の維持管理など多様な活動を展開し、自治体内分権と公共私相互間の協力関係による暮らしの維持の一端を担っている（図表 5 参照）。

図表 5 地域運営組織の活動実態



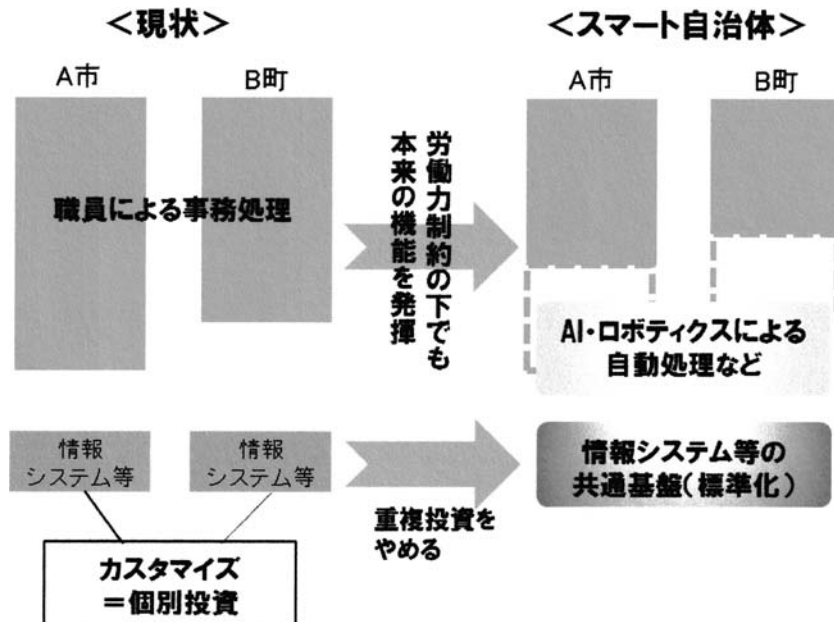
（出典）総務省「平成 29 年度「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書」（2018 年 4 月）38 頁の図表。

〔自治体行政のスマート化〕

また、自治体行政のスマート化（スマート自治体の実現）も今後の方向性として注目される。自治体行政のスマート化が意味するところは、自治体がいえることのできる経営資源の制約に対処するため、破壊的技術（AI（人工知能）、ロボティクスなどの革新的な技術）を行政運営に積極的に導入し、情報システムなどを標準化・共通化することにある（図表 6 参照）⁽⁵¹⁾。具体的な取組みには、業務プロセスの標準化、システムの標準化、ICT（AI・RPA など）の普及促進、

電子化・ペーパーレス化, データ形式の標準化, データ項目・記載項目と様式・帳票の標準化, セキュリティの強化, ICT 化に対応できる人材確保と活用などが挙げられる⁽⁵²⁾。

図表6 スマート自治体への転換（イメージ）



（出典）総務省（自治体戦略2040構想研究会）第二次報告「人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか」（2018年7月）31頁の図表。

おわりに

自治体間連携, 自治体内分権, 自治体行政のスマート化という方向性は, ガバメント（政府）の役割をガバナンスというより広い枠組みで捉える近年の議論とも関連する。ガバナンスとは, 1980年代以降, 国家（政府）の統治能力が疑問視されるようになり, 財政危機に陥った福祉国家体制の見直しが進められるなかで広く注目を集めるようになった概念である。ガバナンスは, 利害を異にする多様な社会的・政治的なアクターが, 共通の目的の設定・促進・実現を目指し, アイディア・ルール・資源などを幅広く動員・交換・活用することにより, 相互に影響を及ぼし合う複雑なプロセスと定義されることがある⁽⁵³⁾。統治のプロセスに焦点を当てるガバナンスの概念は, 近年の国家（政府）の行政活動に生じた変化, すなわち公共サービスの供給に際して市場やネットワークの機能を活用し（事務・事業の民営化, 民間委託の推進など）, 公共政策の形成においても民間セクターや非営利セクターが関与するようになった実態を反映した考え方でもある⁽⁵⁴⁾。ガバナンスをめぐる議論では, 国家（政府）を中心とする階層構造による垂直的な統治モデルに対し, 様々なアクター（国際機関, 中央政府, 自治体, 民間企業, NGO・NPO など）によるネットワークの形成と相互作用の枠組み・プロセスが想定される。

本稿との関連では、ガバナンス論のうちローカル・ガバナンスの概念がより密接な関わりをもつ。ローカル・ガバナンスは、公共の問題に対処するため、様々なレベル（国際関係、国家、自治体、コミュニティなど）におけるガバナンスが有機的につながることによって構成される多層的なガバナンス（multi-level governance）の枠組みの中に位置づけられる⁽⁵⁵⁾。本来「ローカル」の意味合いやスケールは多義的なものであり、ローカル・ガバナンスに関し基礎的な自治体（市区町村）の区域を中心とした説明がなされることの多い日本においても、その地理的な範囲は「国家より狭域のガバナンス」として捉えることが適当とされる⁽⁵⁶⁾。

ローカル・ガバナンスに関する解釈として、「公共サービスの供給に関して、ガバメントである地方自治体とともに、営利・非営利の民間セクターが協働・連携する枠組み」をローカル・レベルにおいて形成することとする定義がある⁽⁵⁷⁾。この場合、自治体・行政のガバナンス、民間（営利）セクターのコporation・ガバナンス（企業の社会的責任（CSR）、社会貢献活動など）、非営利セクターと市民のコミュニティ・ガバナンス（市民に対する権限移譲（エンパワーメント）と市民の力量の増大による課題の解決など）という3つのセクターのガバナンスにより構成されるPPP（Public Private Partnership：公民連携）型ローカル・ガバナンスのモデルが想定される⁽⁵⁸⁾。

基礎自治体のあり方をめぐる政策・議論の方向性は、以上にみたローカル・ガバナンスの枠組みで捉えることが適当であるが、他方で自治体間連携、スマート自治体の取組みに対しては、それが各自治体・地域社会の個性を喪失させる標準化・共通化志向を強く持つことへの批判も根強い⁽⁵⁹⁾。また自治体内分権の取組みに対しても、条例や総合計画との関係、行政との役割分担、地域に身近な現場への権限移譲、地域自治を担う組織の問題（組織体制の整備、地域の多様な意見の反映、財源の確保など）などの課題が挙げられる⁽⁶⁰⁾。

今後の基礎自治体には、行政に求められる公正性・公平性・透明性の確保などの基本的な価値理念を維持しつつ、行政資源の制約の下で複雑高度化する諸課題への対策と地域の個性を反映した行政運営を実現しなければならないという難しい舵取りが求められている。

注

- (1) 法令上、市区町村は「基礎的な地方公共団体」と定義されるが、本稿では、地域住民の日常生活を支える公共サービスを供給する地方自治制度の基礎を成す自治体という意味合いのもと、「基礎自治体」の用語を用いる（兼子仁『変革期の地方自治法』、岩波書店、2012年、38-39頁）。また本稿は、基礎自治体（市区町村）における自治体経営を検討の対象としている。
- (2) 一般に基礎自治体は市町村を指すが、東京都の23特別区を含める場合も多い。
- (3) 市町村が担う具体的な行政事務に関し、総務省ホームページ（地方財政関係資料：地方財政の果たす役割）（http://www.soumu.go.jp/main_content/000544444.pdf）を参照（2019年10月1日閲覧）。
- (4) 基礎的自治体論とも称される市町村のあり方をめぐる議論に関し、山崎重孝「基礎的・地方公共団体のあり方」（『自治研究』第79巻、第10号、2003年）3-64頁、大森彌「市町村の再編と基礎的自治体論」（『自治研究』第79巻、第12号、2003年）3-36頁、野口貴公美「小考－「基礎（的）自治体」論・回顧」（『社会志林』第52号（2）、2005年）1-18頁、金井利之「基礎（的）自治体・再考」（『月刊自治研』第54号、

- 2012年) 10-14 頁を参照。
- (5) 地方分権改革推進委員会「第1次勧告～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～」(2008年5月28日)。この勧告では、都道府県は、市町村を包括する広域自治体として、広域にわたる事務、市区町村に関する連絡調整、その他市町村が処理することが適当でない事務を処理するものとしている。
 - (6) ここでいう自治体には市町村だけでなく都道府県も含まれる。
 - (7) 第27次地方制度調査会「今後の地方自治のあり方に関する答申」(2003年11月13日)。この時期の「基礎自治体」像をめぐる議論に関し、山崎重孝「新しい「基礎自治体」像について(上)」(『自治研究』第80巻、第12号、2004年) 36-66頁、山崎重孝「新しい「基礎自治体」像について(下)」(『自治研究』第81巻、第1号、2005年) 62-88頁、地方自治制度研究会編『地方分権20年のあゆみ』、ぎょうせい、2015年、183-188頁を参照。
 - (8) 総務省(自治体戦略2040構想研究会)「第二次報告」(2018年7月)。
 - (9) 金井利之『自治制度』、東京大学出版会、2007年、157-190頁。
 - (10) 以下、大都市制度に関する特例、指定都市・中核市・施行時特例市の主な事務に関し、総務省ホームページ(地方公共団体の区分)(http://www.soumu.go.jp/main_content/000544444.pdf)を参照(2019年10月1日閲覧)。
 - (11) 北村亘・青木栄一・平野淳一「地方自治体の権能と大都市制度」『地方自治論 2つの自律性のほざまで』、有斐閣、2017年、126-128頁。
 - (12) 特例市制度は市町村への権限移譲を進める観点から創設された制度であるが、中核市の指定要件が緩和(人口30万人以上から20万人以上へ)されたことに伴い廃止された。制度廃止時に特例市であった市は、経過措置により2020年3月31日までの間、人口20万人未満であっても中核市に移行することが可能である。
 - (13) 2019年10月1日現在の数字。総務省(広域行政・市町村合併)ホームページ(<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>)を参照(2019年10月1日閲覧)。
 - (14) 市区町村・都道府県の人口に関し、総務省統計局(統計でみる都道府県・市区町村のすがた)ホームページ(<https://www.e-stat.go.jp/regional-statistics/ssdsvew>) (2019年10月1日閲覧)、東洋経済新報社編(週刊東洋経済臨時増刊)『都市データバック2019年版』、東洋経済新報社、2019年、1484-1493頁を参照。
 - (15) 市区町村・都道府県の面積に関し、国土交通省国土地理院ホームページ(全国都道府県市区町村別面積調)(<https://www.gsi.go.jp/KOKUJYOHO/MENCHO-title.htm>) (2019年10月1日閲覧)、東洋経済新報社編前掲書、1454-1463頁を参照。
 - (16) 総務省「令和元年度不交付団体の状況」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000635010.pdf) (2019年10月1日閲覧)。
 - (17) 2017年度の数値。総務省「平成29年度地方公共団体の主要財政指標一覧」(http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H28_chiho_00001.html) (2019年10月1日閲覧)、東洋経済新報社編前掲書、1582-1591頁を参照。
 - (18) 広域連携の仕組みと概要に関し、総務省(共同処理の概要)(http://www.soumu.go.jp/main_content/000196080.pdf)を参照(2019年10月1日閲覧)。
 - (19) 広域連合の仕組みと概要に関し、総務省(広域連合)(<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki1.html>)を参照(2019年10月1日閲覧)。
 - (20) 地方分権改革(第1次・第2次)の詳細に関し、地方自治制度研究会編『地方分権20年のあゆみ』、ぎょうせい、2015年、内閣府ホームページ(個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～)(<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/soukatsutotenbou/soukatsutotenbou-index.html>)を参照(2019年10月1日閲覧)。
 - (21) 第27次地方制度調査会「今後の地方自治のあり方に関する答申」(2003年11月13日)。
 - (22) 地方分権改革推進委員会「第1次勧告～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～」(2008年5月28

- 日)。
- (23) 第2次地方分権改革における国から都道府県への事務・権限の移譲、国・都道府県から市町村への事務・権限の移譲、自治体への義務付け・枠付けの緩和の取組みの詳細に関し、内閣府ホームページ（地方分権改革：9次にわたる地方分権一括法）(<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ikkatsu/ikkatsuhou.html>)を参照（2019年10月1日閲覧）。
- (24) 総務事務次官通知「地方公共団体における行政改革推進のための新たな指針の策定について」（2005年3月29日）及び総務事務次官通知「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」（2006年8月31日）。また、「集中改革プラン」の取組み状況は、総務省（地方公共団体の行政改革等）ホームページ (<http://www.soumu.go.jp/iken/main.html>)を参照（2019年10月1日閲覧）。
- (25) NPMとは、1980年代以降主にイギリスやニュージーランドなどのアングロサクソン諸国における行政実務から発展した改革手法の総称であり、その要点は、「公共部門における経営管理に、民間企業における経営管理の手法（アウトソーシングなど）と感覚（顧客志向主義）」を導入し、「3つのE（Economy：経済性、Efficiency：効率性、Effectiveness：有効性）の実現」を目指すところにある（大住社四郎『ニュー・パブリック・マネジメント 理念・ビジョン・戦略』、日本評論社、1999、1頁、橋本行史「NPM（新公共経営）」橋本行史編著『現代地方自治論』、ミネルヴァ書房、2010年、47-53頁）。
- (26) 地方分権改革推進会議「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見－地方分権改革の一層の推進による自主・自律の地域社会をめざして－」（2004年5月12日公表）。
- (27) NPM型の改革手法のうち、指定管理者制度は、体育施設・文化施設・社会福祉施設などの「公の施設」の管理・運営を民間委託する制度である。また、PFI（Private Finance Initiative）では、公共施設などの建設・維持管理・運営を行う際に民間企業の経営・技術の能力や資金を活用する。地方独立行政法人制度は、自治体が直接実施する必要のない事業を分離したうえで法人を設立、効率的・効果的な運営を目指す制度である。市場化テストは、官民競争入札とも称され、対象事業とされた公共サービスの実施について行政と民間事業者が対等な立場で競争入札に参加し、価格と質の面で優れていた側がそのサービスの提供を担うことになる仕組みである。
- (28) 総務省「平成30年地方公共団体定員管理調査結果の概要」（2018年4月1日現在）(http://www.soumu.go.jp/main_content/000608434.pdf)（2019年10月1日閲覧）。
- (29) 総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等」（2019年3月29日公表）(http://www.soumu.go.jp/iken/02gyosei04_04000112.html)（2019年10月1日閲覧）。
- (30) 総務省「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」（2019年5月17日公表）(http://www.soumu.go.jp/main_content/000619284.pdf)（2019年10月1日閲覧）。
- (31) 金井利之『実践自治体行政学 自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』第一法規、2010年、146-150頁。
- (32) 総務省「令和元年度自治体行政スマートプロジェクト及び革新的ビッグデータ処理技術導入推進事業（都道府県補完モデル事業）委託グループ一覧」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000622403.pdf)（2019年10月1日閲覧）。
- (33) 第25次地方制度調査会「市町村の合併に関する答申」（1998年4月24日）。
- (34) 市町村数、平均人口、平均面積のデータは、平成の大合併が開始された時点（1999年3月末）と終了時点（2010年3月末）との比較。市町村合併が市町村合併（平成の大合併）の概要と市町村数の変化に関し、総務省ホームページ（市町村合併資料集）(<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>)を参照（2019年10月1日閲覧）。
- (35) 総務省（市町村の合併に関する研究会）「「平成の合併」の評価・検証・分析」(http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/080616_1_2.pdf)（2008年6月）、総務省「平成の合併について」(http://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/100311_1.pdf)（2010年3月）、総務省（基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会）第4回事務局提出資料 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000581219.pdf) 及び第4回事務局提出資料（参考資料）(http://www.soumu.go.jp/main_content/000581220.pdf)を参照（2019年10月1日閲覧）。

- 36) 将来人口の予測に関し、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 29 年推計）」(http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp_zenkoku2017.asp) を参照（2019 年 10 月 1 日閲覧）。
- 37) 市区町村別の将来推計人口に関し、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成 30 年推計）」(<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson18/1kouhyo/gaiyo.pdf>) を参照（2019 年 10 月 1 日閲覧）。
- 38) 総務省（自治体戦略 2040 構想研究会）の第一次報告「人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか」（2018 年 4 月）では、小規模校・廃校の増加、医療・介護ニーズの増加、介護人材の需給ギャップの拡大、老朽化する公共施設、公共交通機関の衰退、スポンジ化する都市、中山間地域における集落機能の維持、深刻化する労働力不足、低い生産性、新技術への対応など、子育て・教育、医療・介護、インフラ・公共交通、空間管理・防災、労働力、産業・テクノロジーなど個別分野ごとに今後予想される諸課題を指摘している。
- 39) 総務省（自治体戦略 2040 構想研究会）の第一次報告「人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか」（2018 年 4 月）36-40 頁。
- 40) 江藤俊昭「基礎自治体の変容－住民自治の拡充の視点から自治体間連携・補完を考える」日本地方自治学会編『基礎自治体と地方自治（地方自治叢書 27）』，敬文堂，2015 年，41-84 頁。また、「総合的な行政主体」論に関し，山崎前掲書（2004 年）36-66 頁，山崎前掲書（2005 年）62-88 頁を参照。
- 41) ここでいう自治体には市町村だけでなく都道府県も含まれる。
- 42) 第 27 次地方制度調査会「今後の地方自治のあり方に関する答申」（2003 年 11 月 13 日）2-3 頁。
- 43) 総務省（自治体戦略 2040 構想研究会）第二次報告「人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか」（2018 年 7 月）。
- 44) 定住自立圏に関し，総務省ホームページ（定住自立圏構想）(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/) を参照（2019 年 10 月 1 日閲覧）。
- 45) 連携中枢都市圏に関し，総務省ホームページ（連携中枢都市圏構想）(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/) を参照（2019 年 10 月 1 日閲覧）。
- 46) 圏域マネジメントと二層制の柔軟化に関し，総務省（自治体戦略 2040 構想研究会）の第二次報告「人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか」（2018 年 7 月）を参照。
- 47) 中澤秀雄「住民と住民組織－まちづくりの基礎論」幸田雅治編『地方自治論 変化と未来』，法律文化社，2018 年，227-249 頁。
- 48) 地域自治区に関し，総務省（地域自治区・合併特例制度）ホームページ (http://www.soumu.go.jp/gapei/seido_gaiyo01.html) を参照（2019 年 10 月 1 日閲覧）。
- 49) 総務省地域力創造グループ地域振興室「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書」（2018 年 3 月）7 頁。
- 50) 地域運営組織の活動実態に関し，総務省地域力創造グループ地域振興室「地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書」（2018 年 3 月）14-32 頁を参照。
- 51) スマート自治体に関し，総務省（自治体戦略 2040 構想研究会）の第二次報告「人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか」（2018 年 7 月）を参照。
- 52) 総務省（地方自治体における業務プロセス・システムの標準化及び AI・ロボティクスの活用に関する研究会（スマート自治体研究会）報告書「[Society 5.0 時代の地方] を実現するスマート自治体への転換」（2019 年 5 月）を参照。
- 53) Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. *Interactive Governance: Advancing the paradigm*. (New York: Oxford University Press, 2012) 14.
- 54) Mark Bevir, *Governance A Very Short Introduction*, (New York: Oxford University Press, 2012) 1-15.
- 55) 例えばイギリスの場合，国際レベル（国連など），欧州レベル（EU など），国家レベル（中央政府な

ど）、カントリーレベル（スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの諸機関）、リージョン・カウンティ・ディストリクト・コミュニティの各レベル、機関レベル（NHS トラスト、大学など）の各ガバナンスが織り成す多層型のガバナンスが確認できるという（Leach, R., & Percy-Smith, J. *Local Governance in Britain*, (Basingstoke: Palgrave, 2001) 210, Table 9.1.）。

- 56) 公共の問題の内容に対応する形で、基礎自治体が管轄する区域を越えるガバナンス（例えば防災対策など）や管轄区域よりも狭域のガバナンス（例えば小学校区レベルなど）が想定される（佐藤正志・前田洋介「ローカル・ガバナンスとは何か」佐藤正志・前田洋介編『ローカル・ガバナンスと地域』ナカニシヤ出版、2017 年、9-14 頁を参照）。
- 57) 山本啓『パブリック・ガバナンスの政治学』勁草書房、2014 年、223 頁。
- 58) 前掲書、223-230 頁。
- 59) 今井照『2040 年 自治体の未来はこう変わる！』、学陽書房、2018 年、155-179 頁、白藤博行・岡田和弘・平岡和久『「自治体戦略 2040 構想」と地方自治』、自治体研究社、2019 年。
- 60) 中川幾郎「今後の課題と展望」中川幾郎編著『コミュニティ再生のための地域自治のしくみと実践』学芸出版社、2011 年、172-179 頁。

（おおやぶ としゆき 共同研究研究員／佛教大学社会学部准教授）